

# **PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENGATASI KEPEMILIKAN TANAH “*ABSENTEE/GUNTAI*” DI KABUPATEN BANYUMAS**

## **TESIS**

Disusun Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Program Studi Magister Kenotariatan



Oleh  
**ARISKA DEWI, S.H**  
**B4B 006 078**

PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008

**PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENGATASI KEPEMILIKAN  
TANAH “ABSENTEE/GUNTAI” DI  
KABUPATEN BANYUMAS**

**TESIS**

**Oleh :**

**Ariska Dewi, S.H  
B4B 006 078**

**Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal 14 Mei 2008 dan telah  
dinyatakan memenuhi syarat untuk diterima sebagai persyaratan guna  
memperoleh gelar Magister Kenotariatan**

**Pembimbing Utama,  
Studi  
Kenotariatan**

**Ketua      Program  
Magister**

**Ana Silviana, S.H., M.Hum  
NIP :132 046 692**

**Mulyadi, S.H., M.S  
NIP : 130 529 429**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka

Semarang, Mei 2008

Penulis

Ariska Dewi,S.H

## *MOTO :*

*“Kita tidak mencintai orang yang sempurna tetapi kita mencintai orang dengan cara yang sempurna”*

## *Persembahan :*

*Tesis ini kupersembahkan untuk :*

- 1. Mamiku tercinta, terima kasih atas doa dan dukungannya selama ini.*
- 2. Suami dan putri kecilku, My Lovely Agatha Nala Keyza Nirbana, “adhe adalah hadiah terindah dari surga yang diberikan Tuhan untuk Mama”.*

## ABSTRAK

### PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENGATASI KEPEMILIKAN TANAH “*ABSENTEE/GUNTAI*” DI KABUPATEN BANYUMAS

Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pemerintah mengeluarkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dengan Pelaksanaan PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 diatur adanya Larangan Pemilikan Tanah Secara *Absentee/guntai*, yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang yaitu agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa lebih optimal. Dan dalam kenyataannya masih banyak terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas, sehingga dalam prakteknya adanya peraturan mengenai larangan tanah *absentee/guntai* belum bisa diterapkan secara efektif, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas dan untuk mengetahui peran Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai*

Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Sosiologis, dengan menggunakan data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor penyebab terjadinya kepemilikan tanah *absentee/guntai* adalah kurangnya kesadaran hukum masyarakat, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan prasarana dan faktor ekonomi. Untuk itu Kantor Pertanahan telah melakukan upaya untuk mengatasi terjadinya pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas yaitu dengan melakukan penertiban administrasi dan penertiban hukum. Selanjutnya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah *absentee/guntai* baru perlu diadakan kordinasi antara Kantor Pertanahan dengan instansi yang terkait yaitu Camat, Kepala Desa dan PPAT/Notaris. Selain itu ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini.

Kata Kunci : Peran Kantor Pertanahan, Tanah *absentee/guntai*

## **ABSTRACT**

### **THE ROLE OF THE AGRARIAN OFFICE IN OVERCOMING "ABSENTEE/GUNTAI" LAND OWNERSHIP IN BANYUMAS REGENCY**

Land is an important resource for the society, both as planting media, and as space or place to conduct various activities. As an implementation of Law Number 5 Year 1960 on the Basic Regulation of Agrarian Principles (UUPA) the Government issued Law No. 56 Prp Year 1960 on the Stipulation on the Area of Farmland with the implementation of Government Regulation No. 224 Year 1961 on the Implementation of Land Distribution and the Provision of Compensation, in Article 3 paragraph (1) of Government Regulation No. 224 Year 1961 in conjunction with Article 1 of Government Regulation No. 41 Year 1964 there is a prohibition for "Absentee/*Guntai* land ownership which states that the ownership of farmland by a person who resides outside the sub-district where the land is located is prohibited in order that the farmers can be active and effective in working on their farmland, so that their productivity can be more optimized. In reality, there are still many people who own farmland by "absentee/*guntai* ownership" in Banyumas Regency; therefore, in practice the existence of the regulation on the prohibition of "absentee/*guntai*" land ownership has not been able to be applied effectively; consequently, this research aims to find out what factors cause the case of "absentee/*guntai*" land ownership in Banyumas Regency and to find out the role of the Agrarian Office of Banyumas Regency in overcoming or solving the problem of land owned by means of "absentee/*guntai*" ownership.

This research employs the Juridical Sociologist methodology, by using primary data and secondary data which are later analyzed using the qualitative analysis technique.

The result of the research shows that the factors causing the case of "absentee/*guntai*" land ownership are the lack of legal awareness of the society, the factor of legal enforcement, the factor of facilities and infrastructure, and the economic factor. For that purpose the Agrarian Office has made some efforts to overcome the case of "absentee/*guntai*" land ownership in Banyumas Regency, i.e. by organizing the administration and legal enforcement. Subsequently, to prevent the new cases of "absentee/*guntai*" land ownership it is necessary to conduct coordination between the Agrarian Office and related agencies, namely Head of the Sub-District, Head of the Village and PPAT/Notary Public. In addition, the existing provisions on the prohibition of "absentee/*guntai*" land ownership need to be reviewed to be adjusted with the development and the requirements of the society of today.

Keyword: the Role of the Agrarian Office, "Absentee/*Guntai* Land"

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, penulis akhirnya dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Peran Kantor Pertanahan Dalam Mengatasi Kepemilikan Tanah “*Absentee/Guntai*” di Kabupaten Banyumas, yang diajukan guna memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak mungkin terwujud sebagaimana yang diharapkan, tanpa bimbingan dan bantuan serta tersedianya fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh beberapa pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mempergunakan kesempatan ini untuk menyampaikan rasa terima kasih dan rasa hormat kepada :

1. Bapak Prof. Dr.dr. Susilo Wibowo, M.S.,Med, Sp.And selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang
2. Bapak Prof. Drs.Y.Warella, MPA, PhD, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang
3. Bapak H. Mulyadi,SH.,MS selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Yunanto,SH.,MHum selaku Sekretaris Bidang Akademik Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
5. Bapak Budi Ispriyarso,SH.,MHum selaku Sekretaris Bidang Keuangan Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

6. Ibu Ana Silviana,SH.,MHum., selaku pembimbing Utama yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan pengarahan, masukan serta kritik-kritik yang membangun selama proses penulisan tesis ini.
7. Ibu A.Siti Sutami. SH selaku Dosen Wali Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
8. Bapak/ibu Dosen pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah dengan tulus menularkan ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
9. Tim Reviewer proposal penelitian serta tim penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro Semarang.
10. Keluargaku yang ada di Purwokerto, Jakarta, dan Kudus yang selalu memberikan dorongan, motivasi dan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan studi di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
11. Sahabat-sahabat terbaikku Dede yuda, Mb Fery (My Cables), Wulan, Rista, Mb Putu, Ima, Mb Ida, Diyah, semoga persahabatan kita tidak berakhir hanya sampai disini ya.....
12. Para responden dan para pihak yang telah membantu memberikan masukan guna melengkapi data-data yang diperlukan dalam pembuatan tesis ini.



13. Staf administrasi Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan
14. Teman-teman notariat angkatan 2006 yang telah memberikan banyak kenangan indah selama dalam masa perkuliahan.

Disadari kekurangsempurnaan penulisan tesis ini, maka dengan kerendahan hati penulis menyambut masukan yang bermanfaat dari para pembaca sekalian untuk memberikan kritikan dan saran-saran yang membangun.

Penulis berharap semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum pertanahan pada khususnya

Semarang, Mei 2008

Penulis

Ariska Dewi, SH

## DAFTAR ISI

|  |            |
|--|------------|
| <b>HALAMAN JUDUL.....</b>                | <b>i</b>   |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>           | <b>ii</b>  |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>           | <b>iii</b> |
| <b>HALAMAN MOTO DAN PERSEMBAHAN.....</b> | <b>iv</b>  |
| <b>ABSTRAK.....</b>                      | <b>v</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>               | <b>vii</b> |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>                   | <b>x</b>   |

### **BAB I     PENDAHULUAN**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Perumusan Masalah.....      | 8 |
| C. Tujuan Penelitian.....      | 8 |
| D. Kegunaan Penelitian.....    | 9 |
| E. Sistematika Penulisan.....  | 9 |

### **BAB II    TINJAUAN PUSTAKA**

|   |    |
|---|----|
| 1. Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Atas Tanah.....    | 11 |
| 1.1. Pengertian Hak Milik.....                        | 12 |
| 1.2. Ciri-ciri Hak Milik Atas Tanah .....             | 13 |
| 1.3. Subyek Hak Milik.....                            | 14 |
| 1.4. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah.....             | 16 |
| 1.5. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah.....               | 17 |
| 2. Tinjauan Umum Tentang Landreform di Indonesia..... | 18 |
| 2.1. Pengertian Landreform.....                       | 18 |
| 2.2. Dasar Hukum Landreform.....                      | 19 |

|   |    |
|---|----|
| 2.3. Tujuan dan Obyek Landreform.....   | 20 |
| 2.4. Program Landreform.....  | 22 |
| 3. Tinjauan Umum tentang Tanah Absentee/guntai<br>sebagai Obyek Landreform.....                 | 23 |
| 3.1. Pengertian Tanah Absentee/guntai dan<br>pengaturannya.....                                 | 23 |
| 3.2. Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan<br>Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee/guntai | 24 |
| 3.3. Dasar Hukum yang Mengatur Larangan<br>Pemilikan Tanah Pertanian Absentee/guntai.....       | 26 |
| 3.4. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah<br>Pertanian Secara Absentee/guntai.....             | 30 |
| 4. Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum   |    |
| 4.1. Fungsi Hukum.....  | 32 |
| 4.2. Penegakan Hukum.....   | 35 |
| 5. Peran BPN dalam Melaksanakan Kebijakan Bidang<br>Pertanahan.....                             | 44 |

### **BAB III METODE PENELITIAN**

|   |    |
|---|----|
| 1. Metode Pendekatan.....                     | 50 |
| 2. Spesifikasi Penelitian.....                | 52 |
| 3. Populasi dan Metode Penelitian Sampel..... | 52 |
| 4. Lokasi Penelitian.....                     | 54 |
| 5. Metode Pengumpulan Data.....               | 54 |
| 6. Analisa Data.....                          | 57 |

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

|   |    |
|---|----|
| A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....   | 58 |
| B. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Pemilikan Tanah Absentee/guntai di Kabupaten Banyumas.....     | 72 |
| C. Peran Kantor Pertanahan dalam Mengatasi Terjadinya Pemilikan Tanah Absentee/guntai di Kabupaten Banyumas | 91 |

#### **BAB V PENUTUP**

|                    |    |
|--------------------|----|
| A. Kesimpulan..... | 98 |
| B. Saran.....      | 99 |

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Di samping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang (*space*) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks bila

dikaitkan dengan penambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut UUPA, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Dalam usianya yang mencapai 48 tahun, ada lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *Absentee/guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan.

Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu

merugikan masyarakat.<sup>1</sup> Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>2</sup>

Pengaruh “Landreform” dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan Landreform adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “*absentee landlords*” (tuan tanah), yang tidak menggarap

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta : Djambatan, 2005), hal : 296

<sup>2</sup> Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, (Jakarta : CV. Rajawali, 1986), hal :122

sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 48 tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA . Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok Landreform yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun



1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun

1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee/guntai* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian.

Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat 1 akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat 1 ini diatur dalam peraturan perundangan.

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* juga banyak dijumpai di berbagai kecamatan di Kabupaten Banyumas. Di wilayah Kabupaten Banyumas masih banyak terdapat tanah pertanian dan masih banyak masyarakatnya yang menjadi petani, baik sebagai pemilik maupun sebagai petani penggarap. Namun, dengan keberhasilan pembangunan di segala bidang, dengan adanya kemudahan transportasi, bidang pendidikan, menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir kehidupan masyarakat setempat dan kebiasaan dalam tata cara memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang berkaitan dengan tanah pertanian.

Dengan kemajuan pendidikan sebagian anggota masyarakat menganggap bekerja di sektor pertanian bukan sebagai lapangan kerja dan tidak dapat dihitung sebagai pekerjaan tetap, terutama bagi angkatan kerja yang berpendidikan SLTP ke atas. Mereka banyak yang bekerja di kota sebagai pedagang, buruh pabrik,

buruh tidak tetap dan sebagainya. Sedangkan pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan.

Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program Landreform itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa gagalnya Landreform karena larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Berkaitan dengan hal tersebut maka peran penegak hukum dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana kebijakan di bidang pertanahan sangat diharapkan dalam mensosialisasikan peraturan-peraturan yang ada mengenai larangan kepemilikan tanah *absentee/guntai* kepada seluruh masyarakat untuk menunjang terlaksananya program Landreform di Indonesia.

Sehubungan dengan latar belakang di atas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk tesis yang berjudul :

# **PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENGATASI KEPEMILIKAN TANAH “*ABSENTEE/GUNTAI*” DI KABUPATEN BANYUMAS.**

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas ?
2. Bagaimanakah peran Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai* ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini oleh penulis bertujuan untuk menjawab permasalahan di atas yaitu :

1. Untuk mengetahui tentang faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas.
2. Untuk mengetahui peran Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dalam mengatasi atau menyelesaikan masalah tanah-tanah *absentee/guntai*

#### **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan Akademis

Kegunaan akademis (bagi pengembangan hukum) penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang berarti bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan serta masyarakat umumnya mengenai pelaksanaan larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana Strata 2 (S2) pada program, Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
- b. Dapat menjadi masukan pada Pemerintah dalam hal ini pengambil kebijakan di dalam pelaksanaan larangan tanah *absentee/guntai* pada umumnya dan di dalam pembuatan kebijakan hukum pertanahan selanjutnya.

#### **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

Agar penulisan karya ilmiah tesis ini dapat terarah dan sistematis dibutuhkan sistem penulisan yang baik, dimana penulis membagi tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab, yang diawali dengan bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

Dalam bab II Tinjauan Pustaka, bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang tinjauan secara umum khususnya tentang Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang Landreform di Indonesia, Tinjauan Umum tentang Tanah *Absentee/guntai*, Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum, serta Peran BPN dalam melaksanakan Kebijakan Pertanahan.

Dalam bab III tentang Metode Penelitian, membahas mengenai teknik penelitian dan pengumpulan data dalam melakukan penulisan ini, yaitu tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, populasi dan metode penentuan sampel, metode pengumpulan data dan analisis data.

Dalam bab IV Hasil penelitian dan pembahasan, yang terdiri dari gambaran umum wilayah, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, dan Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi Pemilikan tanah secara *absentee/guntai*.

Dalam bab V Merupakan bab penutup, dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dari masalah-masalah yang dirumuskan dalam penelitian. Setelah mengambil kesimpulan dari seluruh data yang diperoleh dari penelitian dapat pula memberikan saran-saran yang membangun demi kesempurnaan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **I. TINJAUAN UMUM TENTANG HAK MILIK ATAS TANAH**

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 53 UUPA menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu :

Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat

- (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang

bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.

## **I.1. PENGERTIAN HAK MILIK**

Hak Milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1) adalah : hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah.

Kata-kata terkuat dan terpenuh itu tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi harus diingat bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.<sup>3</sup>

Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk

---

<sup>3</sup> K. Wantjik Saleh, Hak Anda Atas Tanah, (Bandung : Ghalia Indonesia, 1985), hal : 23



“berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya.

Semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingannya sendiri. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) melainkan antara keduanya harus seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.

## **I.2.CIRI-CIRI HAK MILIK ATAS TANAH**

Hak milik memiliki ciri-ciri tertentu, yaitu sebagai berikut :<sup>4</sup>

- a. Merupakan hak atas tanah yang kuat, bahkan menurut Pasal 20 UUPA adalah yang terkuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain ;

---

<sup>4</sup> Eddy Ruchiyat, Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi, (Bandung : Alumni, 1999), hal : 52

- b. Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak ;
- c. Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Berarti dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang ;
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hypotek atau creditverband ;
- e. Dapat dialihkan dengan cara ditukar, dijual, dihibahkan atau melalui pewarisan ;
- f. Dapat dilepaskan oleh yang punya sehingga tanahnya menjadi milik Negara ;
- g. Dapat diwakafkan ;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada ;

### **I.3. SUBYEK HAK MILIK**

Ketentuan tentang siapa saja yang dapat mempunyai hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA yaitu :

1. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik
2. Badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian juga warga Negara Indonesia yang mempunyai hak

milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan haknya itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliknya tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

4. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Bahwa menurut ketentuan Pasal 21 UUPA tersebut, yang dapat memiliki tanah dengan hak milik adalah WNI tunggal dan Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah, yaitu :<sup>5</sup>

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 No. 139)

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, (Jakarta : Djambatan, 2006), hal :113

- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama

#### **I.4. TERJADINYA HAK MILIK ATAS TANAH**

Hak Milik dapat terjadi karena :

##### **1. Ketentuan Hukum Adat**

Menurut hukum adat, hak milik dapat terjadi karena proses pertumbuhan tanah ditepi sungai pinggir laut. Pertumbuhan ini menciptakan tanah baru yang disebut “lidah tanah”. Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang mempunyai tanah yang berbatasan. Selain itu dapat terjadi karena pembukaan tanah, misalnya yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan oleh seseorang, kemudian tercipta hak pakai. Sehingga hak pakai ini lama kelamaan bisa tumbuh menjadi hak milik.

##### **2. Ketentuan Undang-undang**

Menurut ketentuan konversi menurut UUPA, sejak tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah jadi salah satu hak baru. Perubahan ini disebut Konversi.

Hak-hak atas tanah yang dikonversi menjadi hak milik adalah yang berasal :<sup>6</sup>

- a. Hak eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat yaitu badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah seperti yang diatur dalam PP No 38 Tahun 1963

---

<sup>6</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, hal : 243

- b. Hak eigendom yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai oleh WNI tunggal dan dalam waktu 6 bulan datang membuktikan kewarganegaraannya.
- c. Hak milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, yang pada tanggal 24 September 1960, dipunyai WNI atau badan hukum yang mempunyai syarat sebagai subyek hak milik
- d. Hak Gogolan yang bersifat tetap.

### 3. Penetapan Pemerintah

Pemerintah memberikan hak milik atas tanah secara langsung dari tanah yang dikuasai oleh Negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat memberikan hak milik berdasarkan perubahan suatu hak yang sudah ada, umpamanya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.<sup>7</sup> Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (tanah Negara) dilakukan dengan Penetapan Pemerintah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah (SKPH)

## **I.5. HAPUSNYA HAK MILIK ATAS TANAH**

Suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang atau terlepas dari yang berhak atasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 27 UUPA, karena :

---

<sup>7</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hal : 11.

- a. Tanahnya jatuh pada Negara, karena :
  - 1) Pencabutan hak
  - 2) Penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
  - 3) Ditelantarkan
  - 4) Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) yaitu jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan rangkap atau badan hukum.
- b. Tanahnya musnah

## **II. TINJAUAN UMUM TENTANG LANDREFORM DI INDONESIA**

### **II.1. Pengertian Landreform**

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan landreform.

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata "*Land*" dan "*Reform*". *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/membangun/menata kembali struktur pertanian. Jadi arti Landreform adalah perombakan struktur

pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru.<sup>8</sup>

Pelaksanaan landreform merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar-besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama.

Dengan demikian pelaksanaan landreform dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional negara kita yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

## **II.2. Dasar Hukum Landreform**

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (LN 1960 no. 174), Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 5117. UU No. 56/1960 merupakan Undang-undang landreform di Indonesia, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu :<sup>9</sup>

- a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian

---

<sup>8</sup> I Nyoman Budi Jaya, Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform, (Yogyakarta : Liberty, 1989), hal : 9.

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hal 370

- b. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil
- c. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

## **II.3. Tujuan dan Obyek Landreform**

### **II.3.1 Tujuan Landreform**

Tujuan Landreform di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus.

Secara umum landreform bertujuan : Untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Secara khusus : berdasarkan tujuan secara umum di atas, maka landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :<sup>10</sup>

a. Tujuan Sosial Ekonomis :

- 1). Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.
- 2). Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat

b. Tujuan Sosial Politis :

---

<sup>10</sup> I Nyoman Budi Jaya, *Op.cit*, hal : 11



- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas
  - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil
- c. Tujuan Mental Psikologis
- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah
  - 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

### **II.3.2. Obyek Landreform**

Tanah-tanah yang menjadi obyek landreform yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961, meliputi : <sup>11</sup>

- 1). Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960
- 2). Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah *absentee/guntai* menyebabkan:
  - a. Penguasaan tanah yang tidak ekonomis

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal 23

- b. Menimbulkan sistem penghisapan
  - c. Ditelantarkan
- 3). Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara.
  - 4). Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara misalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan
  - 5) Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

Tanah-tanah obyek landreform sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara

#### **II.4 Program Landreform**

Program Landreform meliputi : <sup>12</sup>

- 1). Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah
- 2). Larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*
- 3). Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee/guntai*, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hal : 367

- 4). Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan
- 5). Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian
- 6) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

### **III. Tinjauan Umum tentang Tanah *Absentee/Guntai* sebagai Obyek Landreform**

#### **III.1. Pengertian Tanah Pertanian *Absentee/Guntai* dan Pengaturannya**

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.<sup>13</sup>

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee* atau di dalam bahasa Sunda : “Guntai” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> John M. Echols dan Hasan Sadily, Kamus Inggris-Indonesia, (Jakarta : Gramedia, 1996), hal : 3

<sup>14</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, hal : 122.

Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 Tahun 1964) yang mengatur sebagai berikut :

“ Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”. Menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* menurut Peraturan Perundang-undangan tidak diperbolehkan, karena pada prinsipnya melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA yang mengatur bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

### **III.2.Maksud dan Tujuan Diadakannya Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai***

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati

oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.<sup>15</sup>

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala resikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya.

Sehingga hal itu tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk

---

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Op.cit* hal : 385.

menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila<sup>16</sup>

### **III.3.Dasar Hukum yang Mengatur Larangan Pemilikan Tanah Pertanian**

#### **Secara *Absentee/Guntai***

Tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.<sup>17</sup>

Secara yuridis, dasar hukum mengenai larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* telah dituangkan dalam Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961 dan PP No 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e). Kedua Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 10 UUPA, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sistem pemerasan yang dilakukan terhadap golongan ekonomi lemah.<sup>18</sup>

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadankanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan

---

<sup>16</sup> Effendi Perangin, *Loc.cit*

<sup>17</sup> John Salindeho, Masalah Tanah dalam Pembangunan, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hal : 235.

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Loc.cit*

tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

Pada pokoknya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa:

- Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.
- Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat

kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Jangka waktu pemindahan hak milik atas tanah pertanian yang dimaksud dalam pasal tersebut perlu dibatasi agar pemilik tanah yang bersangkutan tidak mengulur-ulur waktu dalam usahanya untuk memindahkan hak miliknya tersebut.

Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan atau terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut maka tanah yang bersangkutan akan diambil alih oleh Pemerintah untuk kemudahan didistribusikan dalam rangka program landreform, dan kepada bekas pemilik diberikan ganti rugi menurut ketentuan



yang berlaku. Pemberian ganti rugi ini diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP. 224 Tahun 1961.

Jadi siapapun dalam hubungan dengan masalah pemilikan tanah *absentee/guntai* harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah tersebut. Selain daripada itu dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 ditetapkan sanksi pidana kepada pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya.

Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut. Penguasaan tanah secara *absentee/guntai* ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.<sup>19</sup>

Hal itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah *absentee/guntai* dan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum

---

<sup>19</sup> Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005), hal : 21.

pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.<sup>20</sup>

#### **III.4. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara *Absentee/Guntai***

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah *Absentee/Guntai* yaitu :<sup>21</sup>

- a. mereka yang menjalankan tugas Negara
- b. mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c. mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 22

<sup>21</sup> Effendi Perangin, *Op.cit*, hal : 133

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- a. Pensiunan Pegawai Negeri
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (*Absentee*) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang

berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri.

Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

#### **IV. Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum**

##### **IV.1. Fungsi Hukum**

Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandang masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satupun pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda-beda.

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa Hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, Mengenal hukum (Suatu Pengantar), (Yogyakarta : Liberty, 1991), hal : 39

Bahwa hukum dibuat sebenarnya untuk dilaksanakan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila Paul Scholten mengatakan bahwa “manakala hukum tidak pernah dilaksanakan maka tidak lagi disebut sebagai hukum”.<sup>23</sup>

Perubahan di bidang hukum akan mempengaruhi terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu.

Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.<sup>24</sup> Sedangkan menurut Lawrence M. Freidman pada bukunya Oloan Sitorus dan HM. Zaki Sierrad dengan

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung : Angkasa, 1986), hal 69

<sup>24</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, (Bandung: Bina Cipta, 1976), hal : 9.

mengacu pada komponen sistem hukum yang meliputi struktur, substansi dan kultur mengatakan bahwa fungsi hukum :<sup>25</sup>

1. Untuk mewujudkan keadilan (*to distribute and maintain of values that society feel to be right*)
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*Settlement of dispute* )
3. Sarana pengendalian masyarakat (*Social Control*)
4. Sebagai sarana rekayasa sosial (*Social Engineering*)

Dalam beberapa peraturan atau kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah sering tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat.

Sehingga berfungsinya hukum harus melibatkan juga beberapa faktor, yaitu .<sup>26</sup>

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan ;

---

<sup>25</sup> Oloan Sitorus, HM Zaki Sierrad, Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hal : 8

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal : 14

2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan, yang paling penting adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum ;
3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas disini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan ;
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

#### **IV. 2. Penegakan Hukum**

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>27</sup>

Upaya penegakan hukum erat kaitannya dengan faktor bekerjanya hukum. Adapun faktor-faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut :<sup>28</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri/peraturan itu sendiri.

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, Penegakan Hukum, Keadilan dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Keadilan, Vol 2, No 2, (Jakarta : Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, 2002), hal : 16

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit* hal : 5

Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang kehidupan masyarakat menyebabkan masalah efektivitas penerapan hukum semakin penting. Oleh karena hukum mempunyai fungsi di dalam masyarakat.

Fungsi hukum yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat yang dicita-citakan.

Hukum dapat dipakai sebagai landasan kegiatan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam proses pembangunan. Semakin hukum itu dipakai dengan efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia, semakin berhasil pula pembangunan itu dijalankan. Suatu sikap tindakan atau perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindak atau perilaku pihak lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.<sup>29</sup>

## 2. Faktor petugas/penegak hukum

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan merupakan posisi tertentu dalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan itu merupakan suatu wadah yang isinya hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban itu sendiri merupakan peranan. Oleh karena itu, maka seseorang yang

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, (Bandung : Remadja Karya, 1988), hal :3



mempunyai kedudukan tertentu secara sosiologis lazimnya dinamakan pemegang peran (*role occupant*).

Peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Peranan yang ideal (*Ideal role*)
- b. Peranan yang seharusnya (*expected role*)
- c. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)
- d. Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya warga masyarakat lainnya, lazim mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidak mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict dan conflict of roles*). Kalau dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan actual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role distance*)

### 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum dapat berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dll. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuan.

Erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa pidana tertentu. Tujuan dari adanya sanksi-sanksi tersebut adalah agar dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap orang-orang yang melakukan pelanggaran. Akan tetapi kalau ancaman hukuman hanya tercantum diatas kertas maka hal itu tidak ada artinya. Efek dari sanksi negatif tersebut akan datang dari kekuatan suatu ancaman yang benar-benar diterapkan, apabila suatu ketentuan dilanggar.<sup>30</sup>

#### 4. Faktor masyarakat

Berbicara mengenai masyarakat, maka hal ini menyangkut masalah derajat kepatuhan. Secara sempit dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Memang sangat perlu untuk mengetahui apa sebabnya masyarakat mematuhi hukum, akan tetapi masih ada soal lain, yaitu yang menyangkut ketidakpatuhan. Persoalannya adalah sebagai berikut :

- a. Apabila peraturan baik, sedangkan warga masyarakat tidak mematuhinya, faktor apakah yang menyebabkan?
- b. Apabila peraturan baik, serta petugas cukup berwibawa, apakah yang menyebabkan masyarakat tidak patuh?

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hal 90

c. Apabila peraturan baik, petugas berwibawa, fasilitas cukup, mengapa masih ada yang tidak mematuhi peraturan?

5. Faktor kebudayaan, sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum adalah :

- a. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman
- b. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniyah/keakhlakan
- c. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaharuan/inovatisme

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Bahwa tata hukum merupakan seperangkat norma-norma yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau apa yang harus terjadi. Melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata dalam masyarakat, maka perlu memasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan terjadinya penerapan dari norma hukum itu. Dalam kehidupan masyarakat, maka regenerasi atau

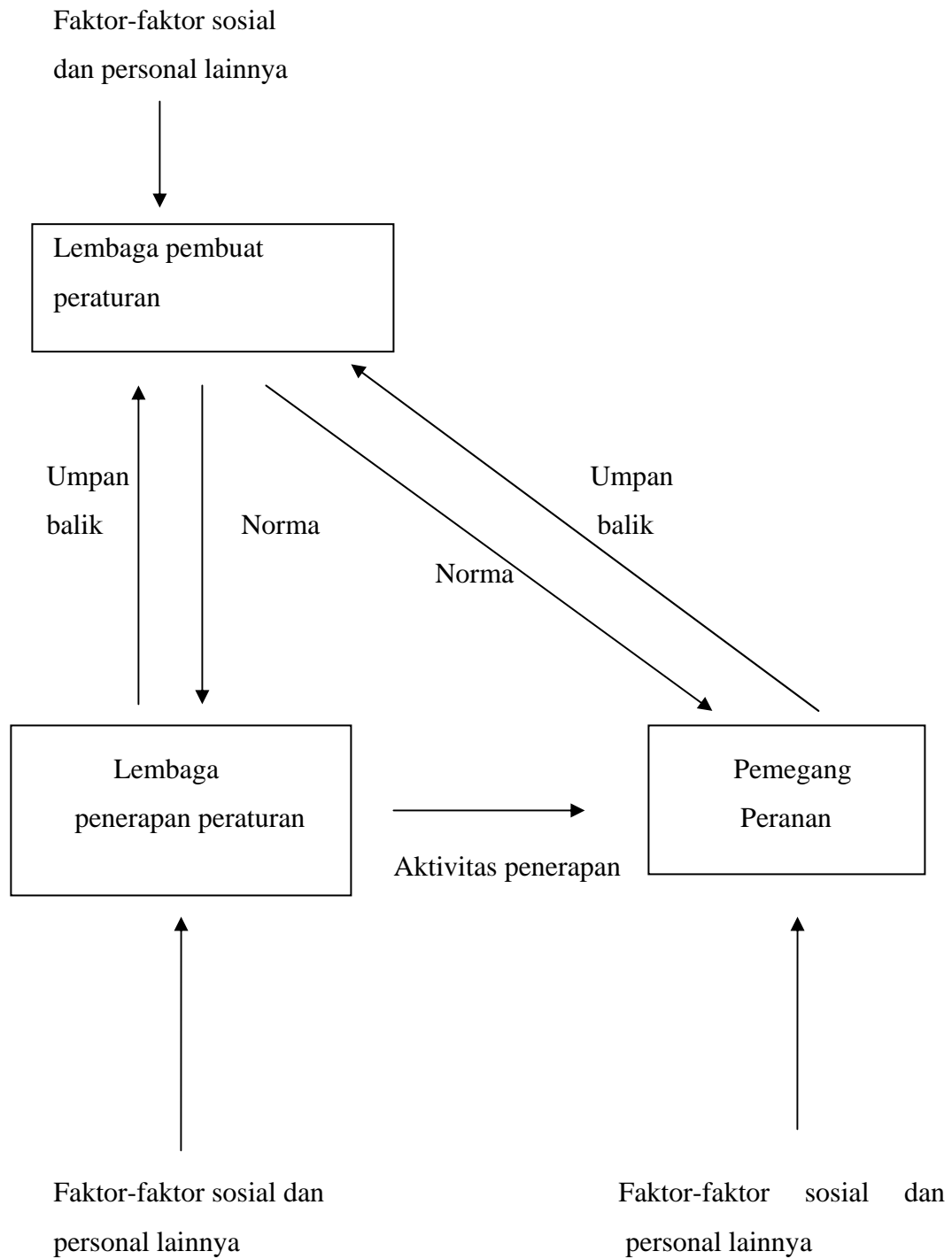
penerapan hukum itu hanya dapat melalui manusia sebagai perantaranya. Masuknya faktor manusia ke dalam hubungan dengan bekerjanya hukum, akan membawa ke dalam penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dibatasi masuknya pembicaraan mengenai faktor-faktor yang memberikan beban pengaruh terhadap hukum.<sup>31</sup>

Sosiolog *William J. Chambliss* dan *Robert B. Seidman*, menyebut anggota masyarakat yang dikenai peraturan (*norma adressat*) sebagai pemegang peran, dimana peranannya diharapkan sesuai dengan tujuan peraturan perundangan.

Secara lebih mudah *Chambliss* dan *Seidman* mengemukakan model bekerjanya hukum dalam masyarakat pada bagan sebagai berikut :

---

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, hal : 48.



Dari bagan di atas dapat diuraikan dalam dalil-dalil sebagai berikut :<sup>32</sup>

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi-fungsi peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peran.
4. Bagaimana para pembuat Undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya keseluruhan kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lain yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hal : 27

Ada 3 elemen penting yang dapat mempengaruhi proses penegakan hukum yaitu :<sup>33</sup>

1. Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya ;
2. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan ;
3. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materiilnya maupun hukum acaranya.

Ketiga aspek/elemen ini harus diperhatikan dan dipenuhi secara simultan agar proses penegakan hukum dan keadilan dapat diwujudkan secara nyata.

UUPA merupakan suatu UU yang menimbulkan tipe perubahan struktural, oleh karena secara kualitatif merubah struktur hubungan antara orang dengan tanah di Indonesia, sehingga UUPA dapat dikategorikan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*Social Engineering*), karena UU tersebut tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural antara orang dengan tanah di Indonesia, melainkan suatu perubahan struktural yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain terutama perubahan proses sosial<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal : 18

<sup>34</sup> Oloan Sitorus, HM Zaki Sierrad, *Op.cit*, hal 13

Tujuan perubahan tersebut tercantum dalam Penjelasan Umum UUPA yaitu meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka menuju masyarakat adil dan makmur

## **V. Peran BPN dalam Melaksanakan Kebijakan Bidang Pertanahan**

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi, antara lain :

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
2. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum
3. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah wilayah khusus
4. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah



Sasaran pembangunan di bidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :<sup>35</sup>

1. Tertib Hukum Pertanahan

Dewasa ini banyak sekali terjadi penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah oleh orang-orang/badan hukum yang melanggar ketentuan perundangan agraria yang berlaku, karenanya perlu diambil langkah-langkah :

- a. Mengadakan penyuluhan/penerangan kepada masyarakat mengenai Tertib Hukum Pertanahan guna tercapainya Kepastian Hukum yang meliputi penertiban penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan Peraturan Perundangan Agraria yang berlaku.

Dalam pengertian pelaksanaan tertib hukum pertanian sudah tercakup pelaksanaan tertib dokumentasi dan administrasi tanah.

- b. Mengenai sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi
- c. Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanian
- d. Meningkatkan pengawasan intern di bidang pelaksanaan tugas keagrariaan.
- e. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum yang sengaja melakukan penyelewengan.
- f. Kebersamaan mengadakan interopeksi.

---

<sup>35</sup> H.Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I, (Jakarta : Prestasi Pustakaraya, 2004), hal : 71

Dengan usaha-usaha tersebut, maka akan terwujud adanya Tertib Hukum Pertanahan yang menimbulkan Kepastian Hukum Pertanahan dan Hak-hak serta penggunaannya, yang kesemuanya itu akan menciptakan suasana ketentraman dalam masyarakat dan pengayoman masyarakat dari tindakan-tindakan semena-mena serta persengketaan-persengketaan, sehingga mendorong gairah kerja.

## 2. Tertib Administrasi Pertanahan

Dewasa ini, masih terasa adanya keluhan kesah dari masyarakat, tentang hal berurusan dengan aparat pertanahan, khususnya dalam hal :

- a. Pelayanan urusan yang menyangkut tanah masih berbelit-belit dan biaya relatif mahal.
- b. Masih terjadi adanya pungutan-pungutan tambahan

Dengan demikian maka yang disebut Tertib Administrasi Pertanahan adalah merupakan keadaan dimana :

- a. Untuk setiap bidang telah tersedia mengenai aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem Informasi Pertanahan yang lengkap.
- b. Terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal tetapi menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.

- c. Penyimpanan warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pemanfaatan tanah dilaksanakan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.

### 3. Tertib Penggunaan Tanah

Sampai sekarang masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan/dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya, sehingga bertentangan dengan fungsi sosial dari tanah itu sendiri.

Dengan demikian yang disebut Tertib Penggunaan Tanah adalah merupakan keadaan dimana :

- a. Tanah telah digunakan secara lestari, serasi dan seimbang. Sesuai dengan potensi guna berbagai kegiatan kehidupan dan pengharapan diperlukan untuk menunjang terwujudnya Tujuan Nasional
- b. Penggunaan tanah di daerah perkotaan dapat menciptakan suasana aman, tertib, lancar dan sehat.
- c. Tidak terdapat pembentukan kepentingan antara sektor dalam peruntukkan tanah

### 4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dewasa ini, banyak sekali orang/badan-badan hukum yang mempunyai atau menguasai tanah yang tidak memperhatikan dan melakukan usaha-usaha untuk mencegah kerusakan-kerusakan dan kehilangan kesuburan tanah. Pada lain pihak, kepadatan penduduk yang melampaui batas tampung wilayah, telah mendorong untuk mempergunakan tanah tanpa

mengindahkan batas kemampuan keadaan tanah dan faktor lingkungan hidup.

Dengan demikian, unsur-unsur yang berhubungan dengan azas-azas Tata guna Tanah dan keselamatan hidup sudah benar-benar ditinggalkan guna mengejar kebutuhan hidup yang mendesak dan bersifat sementara.

Oleh karena itu, maka yang disebut Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup adalah merupakan keadaan di mana :

- a. Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian hidup
- b. Pemberian hak atas tanah dan pengarahannya telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan bernuansa lingkungan .
- c. Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut.

Catur Tertib Pertanahan ini merupakan kebijakan bidang pertanahan yang dijadikan “landasan”, sekaligus “sasaran” untuk mengadakan penataan kembali penggunaan dan kepemilikan tanah serta program-program khusus di bidang agraria untuk usaha meningkatkan kemampuan petani-petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit.

Badan Pertanahan Nasional bertugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi Pengaturan Penggunaan, Penguasaan, Kepemilikan dan Pengelolaan Tanah (P4T), penguasaan

hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, sehingga BPN sangat berperan aktif dalam mewujudkan penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan melaksanakan fungsinya di bidang pertanahan sebagai lembaga non Departemen pembantu Presiden.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu sarana untuk menentukan, mengembangkan atau untuk mengkaji suatu kebenaran pengetahuan. Menentukan berarti berusaha untuk memperoleh suatu kekosongan atau kekurangan, mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih dalam suatu yang sudah ada, menguji kebenaran jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>36</sup> Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan benar, perlu dilakukan dengan metode penelitian guna membantu untuk menentukan, merumuskan atau menganalisa dan memecahkan masalah-masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran.

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

#### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis sosiologis*,

---

<sup>36</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1989), hal 15

yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif<sup>37</sup> Kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan mengenai pemilikan tanah *absentee/guntai* akan dilihat dari sudut yuridis mengenai pengaturannya dalam undang-undang, penerapannya dalam masyarakat serta upaya penyelesaiannya jika terjadi pelanggaran..

Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisis aspek-aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk menganalisis hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup di dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma-norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku masyarakat yang mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan.

Metode pendekatan *yuridis sosiologis* digunakan untuk melihat hukum tidak hanya sebagai *Law in book*, tetapi melihat hukum sebagai *Law in action*,<sup>38</sup> Pendekatan ini dengan mengidentifikasikan dan mengkonsepkan hukum pertanahan selain sebagai bentuk aturan (*rule*) juga dikonsepskan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat, khususnya dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku

---

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI Press, 1986), hal : 6.

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dalam Perspektif Sosial, (Bandung : Alumni, 1981), hal :6

yang mengarah pada pelaksanaan Larangan Pemilikan Tanah Pertanian secara *Absentee/Guntai*.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian *deskriptif analitis*, yaitu suatu penggambaran terhadap berbagai permasalahan yang menjadi obyek penelitian dan memberikan suatu kesimpulan yang tidak bersifat umum. *Deskriptif* penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta.

Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diselidiki.<sup>39</sup>

Istilah *analitis* mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data-data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktek.

## **3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel**

### **Populasi**

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> H. Hadar Nawawi, Metode Penelitian Bidang Sosial, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1996), hal : 31.



Populasi dalam penelitian ini adalah unit yang ada sangkut pautnya dengan masalah kepemilikan tanah *absentee/guntai*.

### Sampel

Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh Populasi.<sup>41</sup>

Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan oleh penulis adalah teknik *purposive non random sampling*, yaitu sampling bertujuan yang dilakukan dengan cara mengambil subjek didasarkan pada tujuan tertentu tanpa menggunakan perhitungan random. Teknik ini dipilih karena pertimbangan keterbatasan waktu dan tenaga sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya.

Adapun sampel dalam penelitian ini yang kemudian dijadikan responden adalah:

- a. Pemilik tanah *absentee/guntai* yaitu sebanyak 3 orang
- b. Bapak Slamet Urip Joyo,SH selaku Sie PPT (Pengaturan Penguasaan Tanah) Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas.
- c. Bapak Yayah Setiyono, MM selaku Camat Kecamatan Baturaden
- d. Ibu Siti Susilah selaku Kaur Pemerintahan di Desa Rempoah, Kecamatan Baturaden
- e. Bapak M. Najib selaku Camat Kecamatan Kembaran.

---

<sup>40</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Op.cit*, hal : 44.

<sup>41</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Loc.cit*

- f. Bapak Joko Riyanto, selaku Sekretaris Desa Ledug, Kecamatan Kembaran
- g. Bapak Slamet, bapak asmuri dan bapak Budi Santoso selaku pemilik tanah pertanian *absentee/guntai*.
- h. Bapak Sudarto, salah seorang staf pada Kantor Kelurahan Desa Ledug.

#### **4. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kecamatan Baturaden dan Kecamatan Kembaran pada Kabupaten Banyumas. Dengan pertimbangan bahwa daerah-daerah tersebut yang paling subur tanah pertaniannya dibandingkan dengan kecamatan lain di Kabupaten Banyumas, dan sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai petani, baik petani yang mengerjakan tanahnya sendiri maupun yang mengerjakan tanah orang lain.

#### **5. Metode Pengumpulan Data**

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen-elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Dari data yang diperoleh kita mendapatkan gambaran yang jelas tentang obyek yang akan diteliti, sehingga akan membantu kita untuk menarik suatu kesimpulan dari obyek

atau fenomena yang akan diteliti. Semakin tinggi validitas suatu data, akan semakin dekat pada kebenaran atau kenyataan setiap kesimpulan yang akan dipaparkan.

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder :

1. Data primer merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian.

Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan cara :

- a. Observasi

Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah *absentee/guntai*

- b. Wawancara yaitu mendapatkan informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada nara sumber yang telah ditentukan.

- c. Questioner yaitu dengan memberikan daftar pertanyaan kepada responden yang terkait dengan kepemilikan tanah *absentee/guntai*

2. Data sekunder ialah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari perundang-undangan dan buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu:

a.. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan, yang terdiri dari :

- 1) Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria.
- 3) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
- 4) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian
- 5) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah
- 6) Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 Tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri
- 7) Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa

bahan hukum primer yaitu buku-buku, makalah-makalah dan hasil-hasil penelitian.

- c. Bahan hukum Tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus lengkap Inggris- Indonesia

## **6. Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *analisis kualitatif* yakni analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.<sup>42</sup>

Setelah data dianalisis, selanjutnya akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir induktif, yaitu suatu pola berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus, kemudian ditarik suatu generalisasi atau kesimpulan yang bersifat umum.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hal : 50.

<sup>43</sup> Soetrisno Hadi, Metodologi Research, (Yogyakarta : Andi Offset, 1995), hal : 7.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Kabupaten Banyumas merupakan kabupaten yang terletak di Propinsi Jawa Tengah, yang terdiri dari 27 Kecamatan yaitu Kecamatan Purwokerto Timur, Purwokerto Utara, Purwokerto Barat, Purwokerto Selatan, Baturaden, Karanglewes, Lumbir, Kembaran, Kedung Banteng, Kalibagor, Banyumas, Sokaraja, Banyumas, Patikraja, Sumpiuh, Tambak, Kemranjen, Jatilawang, Purwojati, Wangon, Ajibarang, Sumbang, Rawalo, Cilongok, Gumelar, Somagede dan Kebasen. Masing-masing kecamatan tersebut memiliki tanah pertanian yang sangat potensial untuk dikembangkan. Namun, dalam kenyataannya, tanah-tanah pertanian tersebut tidak diolah sesuai dengan peruntukannya.

##### **A.1 Kecamatan Baturaden**

Salah satu kecamatan yang masih memiliki tanah pertanian yang cukup luas adalah Kecamatan Baturaden, yang terletak di kaki Gunung Slamet dengan luas wilayah 45,53 Km<sup>2</sup>.

a. Batas-batas wilayah Kecamatan Baturaden adalah :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Tegal
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Purwokerto Utara
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Sumbang

- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Kedung Banteng

b. Keadaan Geografis

Luas tanah pertanian dari Kecamatan Baturaden ini adalah 1.859.992 ha, yang terbagi menjadi :

a. Tanah Sawah

a. Irigasi setengah teknis : 441,438 ha

b. Irigasi sederhana : 531,041 ha

b. Tanah Kering

a.. Pekarangan : 342,229 ha

b. Tegal/kebun : 549,404 ha

c. Padang Gembala : 5,180 ha

d. Kolam : 20,700 ha

c. Jumlah Penduduk

Kecamatan Baturaden ini memiliki penduduk sebanyak 47.950 orang dengan perincian sbb :

Jumlah penduduk ditinjau dari segi usia :

| Umur       | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah |
|------------|-----------|-----------|--------|
| 0 – 6 th   | 3.876     | 3.547     | 7.423  |
| 7 – 12 th  | 2.587     | 2.887     | 5.474  |
| 13 – 18 th | 3.765     | 3.927     | 7.692  |
| 19 – 24 th | 3.789     | 2.821     | 6.610  |

|               |               |               |               |
|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 25 – 55 th    | 6.668         | 6.808         | 13.476        |
| 56 – 79 th    | 2.145         | 2.510         | 4.655         |
| 80 th ke atas | 1.231         | 1.389         | 2.620         |
| <b>Jumlah</b> | <b>24.061</b> | <b>23.889</b> | <b>47.950</b> |

Sumber Monografi Kecamatan Baturaden, Tahun 2008

d. Mata Pencaharian Penduduk

Penduduk Kecamatan Baturaden ini rata-rata memiliki mata pencaharian sebagai petani, ini terbukti dari data yang diperoleh dari penelitian di lapangan yaitu :

1. Petani : 3833 orang
2. Buruh tani : 3351 orang
3. Pengusaha : 513 orang
4. Buruh industri : 1286 orang
5. Buruh bangunan : 1096 orang
6. Pedagang : 2041 orang
7. Pengangkutan : 272 orang
8. PNS : 1416 orang
9. ABRI : 83 orang
10. Pegawai BUMN: 213 orang
11. Pensiunan : 776 orang
12. Penggalian : 19 orang



13. Jasa sosial : 653 orang

14. lain-lain : 754 orang

Kecamatan Baturaden ini terdiri dari 12 desa dimana salah satu desanya yaitu Desa Rempoah yang memiliki luas wilayah 246,433 ha dan memiliki tanah sawah irigasi  $\frac{1}{2}$  teknis seluas 40.131 ha. Desa Rempoah ini memiliki Aset tanah sebagai berikut :

- |                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| a. Tidak memiliki tanah         | 1807 orang |
| b. Memiliki tanah < 0,1 ha      | 1234 orang |
| c. Memiliki tanah 0,1 – 0,2 ha  | 1035 orang |
| d. Memiliki tanah 0,21 – 0,3 ha | 625 orang  |
| e. Memiliki tanah 0,31 – 0,4 ha | 439 orang  |
| f. Memiliki tanah 0,41 – 0,5 ha | 277 orang  |
| g. Memiliki tanah 0,51 – 0,6 ha | 221 orang  |
| h. Memiliki tanah 0,61 – 0,7 ha | 203 orang  |
| i. Memiliki tanah 0,71- 0,8 ha  | 192 orang  |
| j. Memiliki tanah 0,81 – 0,9 ha | 173 orang  |
| k. Memiliki tanah 0,91- 1,0 ha  | 91 orang   |
| l. Memiliki tanah > 1 ha        | 25 orang   |
- e. Keberadaan Tanah *Absentee/guntai* di Desa Rempoah, Kecamatan Baturaden

Di Desa Rempoah, walaupun terdapat pemilikan tanah *absentee/guntai* tersebut tapi menurut keterangan dari Kaur Pemerintahan Ibu Siti

Susilah<sup>44</sup>, “tanah-tanah pertanian tersebut tetap produktif dan aktif dikerjakan oleh petani penggarapnya sehingga sampai sejauh ini tidak pernah ada tanah pertanian yang sampai terlantar atau tidak diurus sama sekali meskipun pemiliknya tidak tinggal di desanya”, biasanya dengan sistem Maro yaitu seluruh bibit berasal dari petani penggarap dan hasilnya juga dinikmati oleh petani penggarap tersebut. Bagi pemilik tanah hal itu tidak menjadi masalah karena bagi dirinya yang terpenting tanah tersebut tidak terlantar karena ada yang mengurusnya. Setelah itu secara berkala setiap musim panen atau setidaknya setahun sekali si penggarap akan melaporkan keadaan tanah tersebut

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, adanya upaya untuk memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Desa Rempoah ini yaitu dengan melakukan jual beli tanah pertanian secara di bawah tangan, jual beli itu dilakukan hanya antara pembeli dan penjual (pemilik tanah) di depan Kepala Desa dengan dihadiri oleh para saksi, kerabat, tetangga dan mereka yang berbatasan tanah. Peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat di atas kwitansi yang dibubuhi materai atau kertas segel yang didalamnya dituangkan perjanjian yang mengikat kedua belah pihak yang harus ditandatangani oleh para pihak dan saksi-saksi. Alas hak yang digunakan dalam peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini

---

<sup>44</sup> Siti Susilah, *wawancara pribadi*, Kaur Pemerintahan, tanggal 15 April 2008

biasanya pethuk pajak. Menurut keterangan dari Bapak Budi Santoso<sup>45</sup>, salah seorang pemilik tanah *absentee/guntai*, dia memiliki tanah sawah seluas 4800 m<sup>2</sup> dan memperoleh tanah tersebut yaitu dengan jalan jual beli dibawah tangan pada tahun 1980, beliau mengatakan bahwa alasan melakukan jual beli di bawah tangan itu adalah :

- a. Karena mudah pelaksanannya
- b. Biaya lebih murah dibandingkan dengan jual beli yang dilakukan di depan PPAT
- c. Pelaksanaanya cepat dan tidak berbelit-belit
- d. Praktis, mengingat dia bukan penduduk daerah tersebut dan berdomisili di luar kota sehingga membutuhkan proses yang cepat dalam pengalihan hak atas tanah tersebut.

Walaupun telah dikeluarkan peraturan berupa PP No 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah (sekarang telah dicabut dan diganti dengan PP No 24 Tahun 1997) dan Permeneg Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24 Tahun 1997, tetap saja banyak masyarakat Desa Rempoah yang melakukan jual beli di bawah tangan. Dalam PP tersebut ditentukan bahwa setiap peralihan hak atas tanah hanya bisa dilakukan dengan dibuatkan akte peralihan haknya yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Dan menurut Pasal 4 ayat (3) PP 24

---

<sup>45</sup> Budi Santoso, *wawancara pribadi*, pemilik tanah *absentee/guntai*, tanggal 17 April 2008

Tahun 1997 disebutkan untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar. Dan ternyata dalam kenyataannya tidak semua peralihan hak atas tanah tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Selain itu, khusus untuk tanah pertanian apabila akan diperalihkan kepada subyek lain, maka peralihan itu harus memperhatikan ketentuan Landreform antara lain si penerima hak harus berdomisili di kecamatan dimana tanah itu berada atau setidaknya-tidaknya pada kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km. Hal demikian itu dimaksudkan agar tidak terjadi pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai*. Menurut hasil penelitian di lapangan sesuai dengan keterangan dari Bapak Slamet<sup>46</sup>, seorang pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* seluas 1500 m<sup>2</sup> di Desa Rempoah yang mendapatkan tanah melalui jual beli di bawah tangan, yang ternyata bukan penduduk asli daerah tersebut melainkan berdomisili di Kota Solo dan dia bisa memperoleh tanah di daerah tersebut karena sebagai seorang pedagang dia pernah menetap di Desa Rempoah selama 5 tahun, sehingga dia sudah cukup mengenal daerah tersebut dan mengenal masyarakatnya. Oleh karena itu, pada saat ia

---

<sup>46</sup> Slamet, wawancara pribadi, pedagang, pemilik Tanah *absentee/guntai*, tanggal 16 April 2008

mengajukan permohonan untuk membeli tanah, dia tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan jual belinya, begitu juga pada saat ia memutuskan untuk pindah ke luar kota, tanah tersebut tidak lantas dialihkan kepada pihak lain yang berdomisili di daerah tersebut tetapi tanah tersebut diserahkan kepada penduduk setempat untuk digarap. Menurutnya, penjualan di bawah tangan ini terjadi karena mereka lebih mengutamakan pada pembeli yang masih ada hubungan keluarga, atau setidaknya penduduk setempat yang sebelumnya telah mereka kenal dengan baik. Persoalan domisili si pembeli yang berjauhan jarang dijadikan sebagai hambatan, apabila memang di antara mereka ada kecocokan. Dan transaksi jual beli tanah ini dilakukan secara tunai, dan tanpa menggunakan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Hal yang demikian itu memberi petunjuk bahwa pengaruh hukum adat dalam transaksi jual beli tanah di daerah ini masih cukup kuat. Selain itu pada kenyataannya para Kades yang mengetahui transaksi tersebut tidak pernah menegur/melarangnya. Jual beli ini tidak lepas dari pola pikir masyarakat yang masih tradisional, mereka beranggapan bahwa tanah itu adalah tanah mereka sendiri, mau di jual pada siapapun tidak ada larangan. Dari hal-hal di atas ternyata sangat dipengaruhi dengan adanya kemudahan dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di Kantor Kecamatan, sehingga orang dengan mudah mendapatkan tanah-tanah tersebut

walaupun mereka bukanlah yang dikecualikan oleh undang-undang dalam pemilikan tanah *absentee/guntai*.

Selain hal di atas, berdasarkan keterangan Bapak Sudarto<sup>47</sup>, di Desa Rempoah ini ada sekitar 27 bidang sawah yang sedang dalam proses pengeringan untuk pembangunan perumahan. Jual beli pengeringan ini sudah kesekian kalinya dilakukan mengingat Desa Rempoah ini terletak di kaki Gunung Slamet dan dekat dengan Lokawisata Baturaden sehingga banyak menarik perhatian investor dari luar yang beranggapan bahwa lokasi tersebut mempunyai potensi untuk mendatangkan keuntungan yang besar.

Sehingga melalui observasi di lapangan, jual beli tanah pertanian dengan pengeringan ini juga mengakibatkan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* karena disini pihak investor yang ingin membangun kawasan perumahan berasal dari luar kota yang bermaksud menginvestasikan dananya melalui bisnis perumahan yang menurut pemikiran mereka bisnis tersebut menjanjikan keuntungan yang besar di kemudian hari.

## A.2 Kecamatan Kembaran

Selain dari Kecamatan Baturaden ini, ada kecamatan lain di wilayah Kabupaten Banyumas yang memiliki tanah pertanian yang cukup

---

<sup>47</sup> Sudarto, wawancara *pribadi*, staf kantor kelurahan Ledug, tanggal 16 April 2008

produktif yaitu Kecamatan Kembaran yang memiliki luas wilayah 25,92 Km<sup>2</sup>.

a. Batas-batas wilayah Kecamatan Kembaran adalah :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Sumbang
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Sokaraja
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Purbalingga
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Purwokerto Timur.

b. Keadaan Geografis

Luas tanah pertanian dari Kecamatan Kembaran ini adalah 1.783.443 ha, yang terbagi menjadi :

a. Tanah Sawah

- a. Irigasi setengah teknis : 664,087 ha
- b. Irigasi sederhana : 474,543 ha

b. Tanah Kering

- a.. Pekarangan : 362,241 ha
- b. Tegal/kebun : 256,110 ha
- c. Padang Gembala : 7,231 ha
- d. Kolam : 19,231ha

c. Jumlah Penduduk

Kecamatan Kembaran ini memiliki penduduk sebanyak 66.385 orang dengan perincian sbb :

Jumlah penduduk ditinjau dari segi usia :

| <b>Umur</b>   | <b>Laki-Laki</b> | <b>Perempuan</b> | <b>Jumlah</b> |
|---------------|------------------|------------------|---------------|
| 0 – 6 th      | 3.863            | 3.983            | 7.846         |
| 7 – 12 th     | 3.870            | 3.773            | 7.643         |
| 13 – 18 th    | 4.164            | 4.144            | 8.308         |
| 19 – 24 th    | 6.794            | 6.584            | 13.378        |
| 25 – 55 th    | 9.495            | 9.806            | 19.301        |
| 56 – 79 th    | 3.113            | 3.203            | 6.316         |
| 80 th ke atas | 1.650            | 1.943            | 3.593         |
| <b>Jumlah</b> | <b>32.949</b>    | <b>33.436</b>    | <b>66.385</b> |

Sumber Monografi Kecamatan Kembaran, Tahun 2008

d. Mata Pencanharian Penduduk

Penduduk Kecamatan Kembaran ini rata-rata memiliki mata pencaharian sebagai petani, ini terbukti dari data yang diperoleh dari penelitian di lapangan yaitu :

1. Petani : 2877 orang
2. Buruh tani : 1873 orang
3. Pengusaha : 437 orang
4. Buruh industri : 1452 orang
5. Buruh bangunan : 978 orang
6. Pedagang : 2051 orang
7. Pengangkutan : 159 orang



- 8. PNS : 1645 orang
- 9. ABRI : 82 orang
- 10. Pegawai BUMN: 158 orang
- 11. Pensiunan : 980 orang
- 12. Penggalian : 12 orang
- 13. Jasa sosial : 469 orang
- 14. lain-lain : 890 orang

Kecamatan Kembaran ini terbagi dalam 16 desa yang salah satu desanya yaitu Desa ledug yang memiliki luas tanah pertanian 220,102 ha, yang terbagi dalam :

- 1. Tanah Sawah :
  - a. Irigasi Teknis 127.418 ha
  - b. Irigasi  $\frac{1}{2}$  Teknis 34.612 ha
  - c. Sederhana 10.248 ha
- 2. Tanah Kering 47.824 ha

Penduduk Desa Ledug ini rata-rata memiliki mata pencaharian sebagai buruh tani, yang berdasarkan data yang diperoleh penulis dilapangan yaitu sebanyak 1040 orang, dan yang bermata pencaharian sebagai petani sendiri sebanyak 195 orang.

Desa Ledug ini memiliki Aset tanah sebagai berikut :

- a. Tidak memiliki tanah 876 orang
- b. Memiliki tanah < 0,1 ha 1169 orang

- |                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| c. Memiliki tanah 0,1 – 0,2 ha  | 109 orang |
| d. Memiliki tanah 0,21 – 0,3 ha | 87 orang  |
| e. Memiliki tanah 0,31 – 0,4 ha | 71 orang  |
| f. Memiliki tanah 0,41 – 0,5 ha | 79 orang  |
| g. Memiliki tanah 0,51 – 0,6 ha | 41 orang  |
| h. Memiliki tanah 0,61 – 0,7 ha | 37 orang  |
| i. Memiliki tanah 0,71- 0,8 ha  | 21 orang  |
| j. Memiliki tanah 0,81 – 0,9 ha | 19 orang  |
| k. Memiliki tanah 0,91- 1,0 ha  | 18 orang  |
| l. Memiliki tanah > 1 ha        | 1 orang   |
- e. Keberadaan Tanah *Absentee/guntai* di Desa Ledug, Kecamatan Kembaran

Lain halnya dengan kondisi yang terjadi di Desa Ledug, Kecamatan Kembaran, adanya kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* ini ternyata menimbulkan banyak masalah. Menurut keterangan dari Bapak Joko Riyanto<sup>48</sup> yang merupakan Sekretaris Desa di Desa Ledug tersebut, pemilik dari tanah-tanah *absentee/guntai* tersebut banyak yang berasal dari luar kota bahkan dari luar Jawa seperti Kalimantan, Makasar, Jakarta. Dan mereka semata-mata memiliki tanah-tanah tersebut hanya untuk investasi. Namun, ternyata setelah dibeli tanah-tanah itu sebagian ada yang dibiarkan begitu saja tidak diolah

---

<sup>48</sup> Joko Riyanto, wawancara pribadi, Sekretaris Desa Ledug, tanggal 15 April 2008

sebagaimana mestinya sehingga mengakibatkan tanah-tanah tersebut menjadi terlantar. Disamping itu karena pemiliknya bertempat tinggal jauh di luar Jawa dan tidak mesti satu tahun sekali pulang maka pihak aparat desa juga mengalami kesulitan dalam penarikan pajaknya. Bahkan ada salah seorang pemilik tanah yang karena tidak pernah datang sampai bertahun-tahun mengakibatkan pajak yang terhutang dari tanah tersebut menjadi semakin besar jumlahnya. Sementara pihak desa tidak dapat menagih secara langsung karena pemilik tanah tersebut sulit dihubungi.

Adanya niat memiliki tanah-tanah tersebut hanya untuk investasi belaka juga merupakan tujuan dari Bapak Asmuri<sup>49</sup>, seorang pemilik tanah *absentee/guntai*, berdomisili di Cilacap yang memiliki tanah pertanian seluas 2000 m<sup>2</sup> melalui pewarisan 10 tahun yang lalu. Walaupun ada ketentuan mengenai jangka waktu pengalihan tanah *absentee/guntai* karena pewarisan yaitu 1 tahun setelah kematian pewaris tapi hal itu tidak dilakukannya dengan alasan bahwa tanah tersebut adalah untuk investasi masa depan dan akan dijual jika harganya sudah tinggi. Dari segi pengolahan tanah bagi dirinya tidak menjadi masalah karena dengan adanya kemudahan transportasi membuat jarak antara Purwokerto - Cilacap dapat ditempuh beberapa jam saja sehingga dia dapat dengan mudah melakukan pengawasan

---

<sup>49</sup> Asmuri, wawancara pribadi, wiraswasta, pemilik tanah *absentee/guntai*, tanggal 18 April 2008

terhadap tanah miliknya tersebut. Dan menurut pendapatnya dia bisa membantu perekonomian masyarakat daerah tersebut dengan jalan memperkerjakan mereka sebagai buruh tani di sawah miliknya.

Dari hal tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah *absentee/guntai* itu disamping menimbulkan kesulitan-kesulitan yang jika tidak segera diselesaikan akan merugikan banyak pihak juga mendatangkan keuntungan bagi para petani penggarap yang menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian tetapi belum memiliki tanah sendiri. Hal tersebut juga dibenarkan oleh Bapak M.Najib<sup>50</sup> selaku Camat Kecamatan Kembaran bahwa banyak para penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani penggarap yang mencari nafkah dengan menggarap sawah milik orang lain yang memiliki tanah di daerah tersebut tetapi tidak berdomisili di sana.

## **B. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Pemilikan Tanah *Absentee/Guntai* di Kabupaten Banyumas.**

Masalah pemilikan tanah pertanian dalam hubungannya antara tuan tanah dan para petani penggarapnya merupakan masalah yang paling aktual dalam bidang pertanian terutama di Negara-negara berkembang termasuk bangsa Indonesia.

---

<sup>50</sup> M. Najib, *wawancara pribadi*, Camat Kembaran, tanggal 15 April 2008

Saat ini masalah pemilikan tanah pertanian menjadi pokok pembicaraan, hal ini karena adanya pengaruh dari perkembangan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pada zaman Hindia Belanda, dimana faham kapitalisme dan feodalisme serta konsep liberal individualisme yang diwarisi oleh hukum kolonial masih mempengaruhi perilaku pemilik tanah dalam pemilikan dan penguasaan tanahnya.

Di samping itu, ada semacam anggapan yang berkembang di kalangan masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai bank yang paling aman untuk menyimpan uang dan menguntungkan. Pandangan demikian adalah suatu hal yang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang, akan tetapi akibatnya timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah di kalangan para pemilik uang sebagai tuan tanah.

Perbuatan tersebut tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan secara berlebihan dengan mengorbankan rakyat kecil yang dapat menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dengan golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh tanahnya pada pemilik uang tersebut. Petani pemilik tanah kadang-kadang dalam keadaan mendesak memerlukan uang yang diharapkan dari hasil penjualan tanahnya. Pemilik uang yang membeli tanah-tanah pertanian di desa-desa pada umumnya orang-orang kota yang sudah mempunyai pekerjaan bukan sebagai petani, dan mereka bertempat tinggal menetap di kota. Hal ini

merupakan salah satu sebab timbulnya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*.

Pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok dalam Landreform yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10 dan Pasal 17 UUPA.

Pasal 7 UUPA berbunyi :

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Hal ini sebagai upaya untuk mencegah adanya hak-hak perorangan yang melampaui batas.

Pasal 10 UUPA berbunyi :

Tiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Ketentuan dalam Pasal 10 ini mempunyai maksud untuk menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah, yang tinggal di kota-kota besar, yang hanya menunggu saja hasil tanah-tanah yang diolah dan digarap oleh orang yang berada di bawah perintah dan kekuasaannya.

Pasal 17 UUPA menyatakan :

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencegah tujuan yang dimaksud Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau

minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan peraturan perundang-undangan di dalam waktu yang singkat
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Ketentuan dalam Pasal 17 ini, tentang batas-batas maksimum luasnya tanah ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari apa yang diutarakan dalam Pasal 7. Dengan adanya ketentuan batas maksimum ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan UU No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 (3) UUPA jo UU No.56 Prp Tahun 1960 telah ditetapkan PP No.224 Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan PP No. 41 Tahun 1964.

Larangan Tanah *absentee/guntai* terhadap tanah pertanian ini diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 pada Pasal 3 dan PP No. 41 Tahun 1964 pada pasal tambahan yaitu Pasal 3a sampai dengan Pasal 3e.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No 224 Tahun 1961, disebutkan bahwa:

- Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.
- Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.
- Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.
- Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri



Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Namun ternyata ketentuan tersebut masih perlu disempurnakan yaitu dengan PP No. 41 Tahun 1964 yang memberikan ketentuan lebih tegas yaitu melalui Pasal 3a s.d Pasal 3e

Pasal 3a ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang dia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut diatas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3a ayat (2) Jika pemilik tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu

sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3c ayat (1)

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal, yang diperolehnya dari warisan, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkan kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah itu.

Pasal 3d

Dilarang melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal 3e

Tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal-pasal 3a, 3b, 3c, dan 3d mengakibatkan baik tanah maupun pemilik tanah-tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 3 ayat (5) dan (6) PP No 224 Tahun 1961

Berkenaan dengan pelaksanaan larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*, tidak boleh tidak mesti ada hubungannya dengan redistribusi tanah pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah. Sebelum melaksanakan redistribusi tanah, pemerintah terlebih dahulu harus mengambil tanah-tanah yang melebihi batas maksimum dan tanah yang dimiliki secara *absentee/guntai* dengan memberikan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Landreform Tingkat II (sekarang Pemerintah Daerah dan Kota).

Di samping itu dalam kenyataannya terhadap tanah-tanah pertanian sering terjadi perubahan peruntukan dan penggunaan tanah. Perubahan dan penggunaan tanah banyak disebabkan oleh :<sup>51</sup>

1. Pengembangan Wilayah.

- a. Perkembangan wilayah kota

Perkembangan pembangunan seiring dengan peningkatan kemakmuran rakyat di satu sisi, namun di sisi lain jumlah penduduk juga meningkat, sehingga diperlukan sarana-sarana penunjang untuk memenuhi kebutuhan warganya, karena tanah yang tersedia terbatas, sementara kebutuhan warga kota relatif terus berkembang, maka upaya yang bisa dilakukan adalah perluasan/pengembangan wilayah kota ke pedesaan yang sebelumnya agraris berubah penggunaan tanahnya dari tanah pertanian menjadi tanah untuk bangunan/perumahan.

---

<sup>51</sup> Penelitian tentang Efektivitas Peraturan Perundang-undangan Larangan Tanah Absentee, *Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI*, 2001

b. Perkembangan kawasan pariwisata

Program pemerintah untuk lebih meningkatkan devisa Negara dari sektor industri pariwisata membawa akibat pula pada perubahan peruntukan dan penggunaan tanah pertanian. Perubahan tersebut di antaranya adalah untuk tempat pembangunan sarana penunjang pariwisata seperti pembangunan hotel-hotel baru maupun perluasan dari hotel-hotel yang sudah ada dan pengembangan tempat-tempat wisata untuk menampung para wisatawan yang terus meningkat jumlahnya. Seperti halnya di Kecamatan Baturaden banyak tanah-tanah pertanian yang dikeringkan untuk kemudian dibangun hotel-hotel dan villa-villa untuk menunjang tempat pariwisata Baturaden yang ada di daerah tersebut.

c. Perkembangan Kawasan Industri

Teknologi yang terus berkembang dengan pesat membawa pengaruh pada perkembangan dunia industri. Berbagai macam industri sudah mulai ada di Indonesia dari industri tekstil, industri kimia, industri logam dan berbagai macam industri lainnya. Supaya kegiatan industri tidak mengganggu keseimbangan lingkungan yang ada, maka diperlukan kawasan khusus untuk menampungnya yang disebut kawasan industri. Karena kegiatan industri terus meningkat maka tempat untuk kawasan industri pun terus meningkat dan akibat yang lebih jauh adalah tanah-tanah pertanian berubah peruntukannya

menjadi tanah non pertanian (bangunan) tempat didirikannya bangunan.

d. Perkembangan Kawasan Permukiman

Bertambahnya jumlah penduduk dan timbulnya keluarga-keluarga baru memerlukan tempat tinggal baru terpisah dari orang tuanya. Untuk diperlukan daerah-daerah yang akan digunakan untuk perumahan tersebut dan hal yang demikian berarti merubah penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi tempat/kawasan permukiman (non pertanian), di Kabupaten Banyumas banyak perumahan-perumahan yang tanahnya berasal dari tanah pertanian sehingga semakin bertambah sempitnya lahan pertanian di wilayah Kabupaten Banyumas.

Perubahan peruntukan dan penggunaan tanah banyak terjadi dikarenakan kebutuhan akan tanah bangunan semakin meningkat, sementara tanah yang tersedia terbatas. Perubahan tersebut juga banyak terjadi pada tanah-tanah pertanian yang sangat produktif yang seharusnya bisa dicegah apabila penguasaan tidak menumpuk pada golongan masyarakat tertentu (mampu). Perubahan yang demikian sangat disayangkan karena mengurangi produktivitas tanah tersebut. Perubahan penggunaan tanah pertanian yang produktif menjadi tanah non pertanian bisa dihindari apabila ada perencanaan yang baik tentang penggunaan tanah. Sehingga daerah-daerah yang dicadangkan untuk kawasan industri, kawasan

perumahan/permukiman atau kawasan pariwisata dipilihkan daerah-daerah yang tanah pertaniannya tidak begitu produktif.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa meskipun pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* dilarang, tetapi sampai saat ini, berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, masih dijumpai adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas, khususnya di Kecamatan Baturaden dan Kecamatan Kembaran. Hal ini dapat ditunjukkan pada bukti tempat tinggal/domisili pemilik tersebut adalah di luar kecamatan tetapi pada kenyataannya memiliki tanah pertanian di Kecamatan tersebut.

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Desa Rempoah, Kecamatan Baturaden dan Desa Ledug, Kecamatan Kembaran dapat diperoleh data atas pemilikan tanah *absentee/guntai* sebagai berikut :

**Tabel 1 :**

**Tabel Pemilikan Tanah *Absentee/guntai* di Kecamatan Baturaden dan Kecamatan Kembaran:**

| <b>Kecamatan</b> | <b>Desa</b> | <b>Pemilik Tanah</b> | <b>Luas Tanah</b> |
|------------------|-------------|----------------------|-------------------|
| Baturaden        | Rempoah     | 20 orang             | 14 hektar         |
| Kembaran         | Ledug       | 10 orang             | 9 hektar          |
| <b>Jumlah</b>    |             | <b>30 orang</b>      | <b>23 hektar</b>  |

Sumber : data primer yang telah diolah, tahun 2008

Sehingga berdasarkan hasil penelitian penulis di lapangan, dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas :

1. Faktor Masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat Kehidupan bermasyarakat dapat berjalan dengan tertib dan teratur tentunya didukung oleh adanya suatu tatanan agar kehidupan menjadi tertib. Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum, menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam yaitu :

- a) Pengetahuan hukum
- b) Pemahaman hukum
- c) Sikap hukum
- d) Perilaku hukum

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, mereka

sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *absentee/guntai* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

## 2. Faktor Budaya.

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee/guntai* dari aspek kebudayaan yaitu karena adanya Pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.



Namun, dalam kenyataannya yang dijumpai di lapangan, bahwa pewarisan itu jarang sekali yang segera diikuti dengan pembagian warisan dalam tenggang waktu satu tahun sejak kematian pewarisnya. Menurut Bapak Yayah Setiyono, MM<sup>52</sup>, hal itu disebabkan karena adat kebiasaan di masyarakat, dan adanya perasaan tidak etis bila ada kehendak untuk segera membagi-bagikan harta warisan sebelum selamatan 1000 hari kematian pewaris. Selain itu menurut pandangan dari keluarga petani, menjual tanah warisan hanya boleh dilakukan dalam keadaan terpaksa, misalnya kalau ada keluarganya memerlukan biaya perawatan di rumah sakit.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penompang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah

---

<sup>52</sup> Yayah Setiyono, wawancara *pribadi*, Camat Baturaden, tanggal 15 April 2008

melaporkan terjadinya tanah *absentee/guntai* karena pewarisan itu. Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya. Dengan demikian, tanah-tanah *absentee/guntai* yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek Landreform.

Dengan demikian dilihat dari nilai yang hidup dalam masyarakat petani, larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* karena pewarisan tidak sesuai dengan keinginan mereka. Para petani hampir semua mengatakan konsep tanah pertanian untuk petani dan wajib diolah sendiri harus ditegakkan. Tanah pertanian banyak yang terlantar atau tidak diolah dengan semestinya karena pemiliknya bukan keluarga petani dan tinggal di daerah lain yang umumnya di perkotaan dan telah mempunyai sumber penghidupan yang lain.

### 3. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan.

Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga menurut pendapat dari Bapak Urip Joyo<sup>53</sup>, adanya pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini, khususnya yang terjadi di Kabupaten Banyumas.

Menurut beliau bahwa batas wilayah untuk menentukan keberadaan dari tanah *absentee/guntai* adalah wilayah kecamatan, atau setidaknya wilayah kecamatan yang berbatasan, yaitu dengan jarak tidak lebih dari 5 Km, namun dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi, transportasi dan semakin canggihnya metode pertanian, ternyata jarak yang demikian jauh bahkan antar pulau tidak menjadi hambatan untuk bisa mengolah tanah pertaniannya dengan efektif. Dari jarak yang berjauhan selama perantauan, ternyata para pemilik tanah masih bisa secara aktif memantau perkembangan atas

---

<sup>53</sup> Slamet Urip Joyo, *wawancara pribadi*, staf bagian PPT (Pengaturan Penguasaan Tanah) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, tanggal 14 April 2008

penggarapan tanahnya sehingga tidak adanya tanah terlantar. Walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa ada pula tanah-tanah pertanian yang ditelantarkan pemiliknya karena dia sendiri berdomisili di luar kota atau bahkan di luar Jawa. Hal itu tentu saja menimbulkan kesulitan bagi sebagian pihak. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

#### 4. Faktor Sarana dan Prasarana

Menurut Bapak Slamet Urip Joyo, selama ini Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerja sama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.

#### 5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya.

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam

membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari Kantor Pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya Kantor Pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan.

Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah *absentee/guntai* yang terselubung.

#### 6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Kabupaten Banyumas terdiri dari berbagai kecamatan yang memiliki tanah pertanian yang cukup subur sehingga mengundang perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk

membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat.

Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya, membiarkan tanahnya menjadi tanah *absentee/guntai*. Selain itu data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai*, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

Dengan demikian, ketidak tahuan seorang petani mengenai adanya larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* tidak berpotensi untuk melahirkan tanah *absentee/guntai*. kecenderungan yang muncul dalam masyarakat petani adalah pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum. Kecenderungan ini terjadi karena nilai budaya masyarakat tani itu sendiri. Misalnya, seorang keluarga petani yang telah berhasil merubah kehidupannya dan tinggal menetap di kota akan menyerahkan atau menjual tanahnya kepada orang yang memegang prioritas utama yaitu sanak keluarga yang masih tetap jadi petani. Namun demikian, kadangkala terjadi juga peristiwa yang sebaliknya, dimana keluarga petani yang telah berhasil hidup layak di kota dan mengetahui bahwa

tanah merupakan investasi yang menjanjikan membeli tanah-tanah pertanian di kampung halamannya. Dalam hal ini telah terjadi imitasi terhadap perilaku orang-orang kota yang senang menanam investasinya dalam jual beli tanah.

**C. Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi terjadinya pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas.**

Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Kepala, yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi. Kantor ini mengemban 3 tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah.
- b. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah
- c. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga

Ketiga tugas pokok tersebut secara operasional terdistribusikan kepada empat unit kerja pada Kantor Pertanahan yaitu :

**Sub Bagian Tata Usaha (TU)**

Unit kerja inii mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Melakukan urusan keuangan di lingkungan Kantor Pertanahan

- b. Melakukan Urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga Kantor Pertanahan.

### **Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah (PPT)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, redistribusi, pemanfaatan bersama atas tanah, dan konsolidasi tanah perkotaan dan pedesaan
- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pengumpulan data pengendalian penguasaan tanah, pembayaran ganti rugi tanah kelebihan maksimum, *absentee/guntai*, dan tanah partikelir, pemberian ijin pengalihan dan penyelesaian masalah

### **Seksi Penatagunaan Tanah (PGT)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data penatagunaan tanah
- b. Menyiapkan penyusunan rencana penatagunaan tanah, memberikan bimbingan penggunaan tanah kepada masyarakat dan menyiapkan pengendalian perubahan penggunaan tanah.

### **Seksi Hak-hak Atas Tanah (HAT)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Menyiapkan dan melakukan kegiatan pemeriksaan dan pemberian fatwa mengenai pemberian, pembaruan, perpanjangan jangka waktu, penghentian, dan pembatalan hak-hak atas tanah



- b. Menyiapkan dan melakukan kegiatan di bidang pengadaan tanah bagi instansi Pemerintah
- c. Menyiapkan dan melakukan penyelesaian masalah pertanahan

### **Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (P2T)**

Unit kerja ini mempunyai tugas pokok sebagai berikut :

- a. Melakukan identifikasi, pengukuran, pemetaan dan menyiapkan pendaftaran tanah konversi tanah milik adapt
- b. Menyiapkan pendaftaran hak-hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dan pengakuan hak, mengumpulkan data dan informasi guna penyusunan sistem informasi guna penyusunan sistem informasi pertanahan serta memelihara daftar-daftar umum dan warkah di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.
- c. Menyiapkan penyelesaian peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan bahan-bahan bimbingan/pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta menyiapkan sarana/bahan-bahan daftar isian di bidang pengukuran dan pendaftaran tanah.

Peraturan yang jelas dan tegas tentang pembatasan pemilikan tanah kini menjadi semakin penting, seiring dengan kebutuhan atas tanah yang semakin meningkat. Terhadap penguasaan tanah pertanian, Pasal 7 UUPA meletakkan prinsip bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan agar tidak merugikan kepentingan umum. Maka, Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur hubungan antara orang dengan tanah

beserta wewenang yang timbul darinya. Hal ini juga dilakukan guna mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Kemudian ayat (2) dari pasal yang sama juga memperhatikan adanya perbedaan dalam keadaan dan keperluan hukum berbagai golongan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Penekanan dari aturan ini adalah akan diberikannya jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UUPA, pemerintah menegaskan usaha pencegahan monopoli swasta. Sedangkan usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang. Masalah penguasaan tanah pertanian, prinsip dasarnya telah digariskan dalam Pasal 7 dan Pasal 10 (prinsip mengerjakan atau mengusahakan sendiri hak atas tanah pertanian secara aktif) serta pasal 17 yang mengisyaratkan tentang perlunya peraturan mengenai batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dipunyai oleh satu keluarga atau badan hukum.

Walaupun larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang diatur dalam PP No 224 Tahun 1961 jo PP No 41 Tahun 1964 masih berlaku hingga saat ini, ternyata di Kabupaten Banyumas khususnya di Kecamatan Baturaden dan Kembaran masih banyak dijumpai tanah-tanah *absentee/guntai*, dan sejauh ini Kantor Pertanahan memang belum

melakukan hal yang konkrit untuk menunjang terlaksananya efektivitas larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* tersebut. Hal itu terbukti dari adanya tanah-tanah *absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan. Menurut salah seorang staf dari Kantor Pertanahan sebenarnya pihaknya sudah semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Dan jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada sehingga Kantor Pertanahan tidak berani menolak untuk memproses berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Dan disini pihak Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas telah melakukan upaya yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan

diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara *absentee/guntai*.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya.

Hanya saja Pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP No. 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

Ayat (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh Pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), di pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh Pemerintah tanpa pemberian ganti rugi

Ayat (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya Peraturan Pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-

Ayat (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, bahwa di Kantor Pertanahan Banyumas belum pernah adanya penerapan sanksi pidana tersebut. Hal itu menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap larangan tanah *absentee/guntai* tersebut tidak tegas.

Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* di Kabupaten Banyumas ternyata belum dapat dilaksanakan secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya pemilikan tanah-tanah *absentee/guntai* di Kecamatan Baturaden dan Kecamatan Kembaran. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah pertanian *absentee/guntai* adalah :
  - a. Faktor kurangnya kesadaran hukum masyarakat, yaitu masih banyak terjadi jual beli tanah yang dilakukan secara di bawah tangan dan peralihannya juga tidak didaftarkan di Kantor Pertanahan sehingga banyak tanah-tanah yang dimiliki secara *absentee/guntai* yang lolos dari pantauan Kantor Pertanahan.
  - b. Faktor budaya yaitu karena adanya pewarisan
  - c. Faktor sarana dan prasarana, yaitu Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.
  - d. Faktor aparat atau penegak hukumnya, yaitu dengan adanya kemudahan yang diberikan oleh aparat di tingkat kelurahan dan kecamatan dalam pembuatan KTP yang mengakibatkan banyak terdapat KTP ganda yang digunakan dalam transaksi pemilikan tanah di pedesaan.

- e. Faktor ekonomi, karena tanah memiliki nilai ekonomis dan masyarakat beranggapan bahwa tanah dapat digunakan sebagai jaminan hidup di hari tuanya nanti, sehingga mengakibatkan terjadinya peralihan peruntukan tanah pertanian menjadi kawasan perumahan, industri dan pariwisata
  - f. Fenomena larangan tanah *absentee/guntai* secara nyata terjadi, tetapi tidak dilakukan sanksi yang tegas.
2. Peran Kantor Pertanahan dalam mengatasi kepemilikan tanah *absentee/guntai* yaitu dengan jalan :
- a. Penertiban administrasi, yaitu dengan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemindahan hak atas tanah pertanian melalui kerja sama antara instansi yang terkait yaitu Kepala Desa, Kecamatan dan PPAT/Notaris.
  - b. Penertiban hukum, yaitu melalui penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas terhadap masyarakat juga pejabat/aparat yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

## **B. Saran**

Berhubungan erat dengan kesimpulan di atas, maka disarankan :

1. Agar perlu adanya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dengan Kantor Kecamatan dan PPAT/Notaris, namun penguatan

koordinasi ini harus diikuti dengan manajemen administrasi yang sehat dan rapi dari Kantor Kecamatan khususnya dalam pembuatan KTP ganda.

2. Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah.
3. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* diperbaharui dan disesuaikan dengan perkembangan kemajuan pembangunan sekarang ini, dan pelaksanaannya agar lebih dipertegas. Oleh karena dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 1960-an, sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. .



## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, Penegakan Hukum, Keadilan dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Keadilan, Vol 2, No 2, Jakarta, Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, 2002
- Chomzah, H.Ali Achmad, Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid I, Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 2004
- Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djambatan, 2005
- Hadi, Soetrisno, Metodologi Research, Andi Offset, Yogyakarta, 1995
- Jaya, I Nyoman Budi, Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform, Liberty, Yogyakarta, 1989
- Kusumaatmadja, Mochtar, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bandung, Bina Cipta, 1976
- Mertokusumo, Sudikno, Mengenal hukum (Suatu Pengantar), Yogyakarta, Liberty, 1991
- Nawawi, H. Hadar, Metode Penelitian Bidang Sosial, Gajah Mada University Press : Yogyakarta, 1996
- Perangin, Effendi, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, CV. Rajawali, Jakarta, 1986
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto, Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Rahardjo, Satjipto, Hukum dalam Perspektif Sosial, Bandung, Alumni, 1981
- , Hukum dan Masyarakat, Bandung, Angkasa, 1986
- Ruchiyat, Eddy, Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi, Alumni, Bandung, 1999
- Salindeho, John, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 1993

Sitorus. Oloan. HM Zaki Sierrad, Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006

Sumardjono, Maria S.W, Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2005

Soekanto, Soerjono, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1993

-----, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Press, 1990

-----, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Bandung, Remadja Karya, 1988

Saleh, K. Wantjik, Hak Anda Atas Tanah, Ghalia Indonesia, Bandung, 1985

Soemitro, Rony Hanitijo, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Undang-undang Pokok Agraria

PP No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

PP No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

PP No. 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah

PP No. 4 Tahun 1977 Tentang Pemiilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri

Perpres No. 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional



